

# ELEMENTOS LIMITANTES DA OFERTA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NA CIDADE DO SALVADOR-BA

*Rosa Maria Tamara Avellán Villagra\**

*Alan Messias da Silva Oliveira\*\**

**RESUMO** — *Nas metrópoles como Salvador, de elevada densidade populacional, produzir habitações de interesse social é crucial para melhorar as condições de vida da população e para atender as demandas sociais. Este trabalho visa identificar algumas dificuldades que levam à baixa oferta desses imóveis, realizando entrevistas junto aos representantes dos órgãos governamentais, entidades de classe e empresários ligados à produção imobiliária. A crise de renda e emprego da população, a escassez e alto custo de terrenos edificáveis, falta de gestão empresarial, de coerência e de redirecionamento das políticas públicas, de regulamentação fundiária e legalização, apresentaram-se como elementos desestruturantes para implantação desses empreendimentos.*

**PALAVRAS-CHAVE:** *Habitação de interesse social; Mercado imobiliário; Demanda social.*

## INTRODUÇÃO

Salvador é uma cidade atípica em seu traçado urbano onde se encontram vales, morros, encostas e poucas áreas planas. Essa pluralidade topográfica, que lhe confere uma beleza natural ímpar, lhe traz transtornos seríssimos do ponto de vista da organização e ocupação do solo.

Devido a sua forma triangular e posição geográfica, a cidade foi se expandindo mais para os lados norte e nordeste, e a partir dos anos sessenta, quando se delineia a industrialização do Estado da Bahia, com a criação e implantação do

---

\* Prof. Assistente. Mestre em Engenharia. DTEC (UEFS).  
E-mail: valeza17@yahoo.com.br.

\*\* Bolsista, Engenheiro Civil. E-mail: alanengcivil@yahoo.com.br.  
Universidade Estadual de Feira de Santana – Dep. de  
Tecnologia. Tel./Fax (75) 3224-8056 - BR 116 – KM 03, Campus -  
Feira de Santana/BA – CEP 44031-460. E-mail: tec@uefs.br

pólo petroquímico, tem lugar um forte crescimento na demanda habitacional, não mais nas regiões próximas ao centro da cidade, mas nas suas áreas metropolitanas, intensificando-se dessa forma o uso anormal dos terrenos periféricos, invasões de terrenos públicos e privados, ampliando e surgindo novas zonas de favelas e conflitos.

Na medida em que o solo de Salvador foi sendo ocupado, além dos fatores físico-territoriais e do processo histórico de apropriação e uso do espaço, outros elementos vieram influenciar a crise habitacional, como a regularização fundiária, os movimentos de expansão e retração da economia regional e o perfil socioeconômico e cultural da população.

Entre os fatores que afetaram a crise habitacional, incluem-se a lentidão e a escassez de recursos do poder público para promover, a um só tempo: a indução da ocupação em áreas mais favoráveis, através da legislação e de investimentos estratégicos na infra-estrutura; a oferta habitacional subsidiada; a repressão à ocupação de áreas de risco; a recuperação, para uso habitacional, de casarios antigos em condições precárias.

Estima-se para Salvador que cerca de 96,7% do déficit habitacional acumulado está concentrado na população de renda de até cinco salários mínimos (IMICNEGÓCIOS, 2003). Para acesso à moradia, o expediente utilizado pela população situada nesses estratos de renda, em geral, é lançar mão da autoconstrução, normalmente edificada em loteamentos clandestinos ou irregulares, em áreas sujeitas a fortes restrições quanto ao uso e à ocupação do solo, portanto, ilegais, do ponto de vista jurídico. Sabe-se, hoje, que mais de 50% dos assentamentos em Salvador estão classificados dentro dos parâmetros da irregularidade.

As esferas públicas do Estado da Bahia têm estruturado programas que, em princípio, procuram minimizar os impactos habitacionais e reduzir as distâncias entre o indivíduo-cidadão e a moradia. No entanto, essas iniciativas governamentais não têm sido suficientes para coibir as demandas por habitação social, envolvidas por um conjunto de fatores, que se cristalizam na infra-estrutura e na topografia do município.

É nesse contexto que o trabalho procura mostrar como funciona o mercado habitacional de interesse social - HIS<sup>1</sup> e se propõe identificar algumas dificuldades que levam à baixa densidade da oferta de imóveis populares na cidade de Salvador, considerando ainda que as influências macroeconômicas dão também suas contribuições perversas para o setor da política habitacional.

## **METODOLOGIA**

O ponto de partida deste trabalho foi a identificação e delimitação do problema. Posteriormente, formulou-se um plano de trabalho que contemplou, em primeiro lugar, a elaboração de um roteiro de entrevistas posteriormente aplicado entre treze representantes de organizações públicas e privadas, envolvidas direta ou indiretamente no ramo da construção ou habitação de interesse social, como, o diretor do Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON), dois gerentes da superintendência de mercado da Caixa Econômica Federal (CEF), a diretoria da Gerência de Desenvolvimento Urbano (GIDUR), a assessora da Secretaria de Habitação da Prefeitura Municipal de Salvador (PMS), o diretor da Secretaria de Combate à Pobreza e Desigualdades Sociais (SEMCOP), dois diretores da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER) e mais cinco empresários.

Para embasar as idéias e argumentos expostos pelos entrevistados, recorreu-se a informações identificadas nas pesquisas bibliográficas realizadas em diversas bibliotecas, na internet, em repartições públicas (estaduais e municipais), no Sindicato da Construção Civil e em jornais.

As entrevistas foram semi-estruturadas, apenas encorajou-se o entrevistado a se manifestar sobre o mercado imobiliário de Salvador discorrendo sobre as demandas e carências, bem como revelando suas idéias e reivindicações.

## ASPECTOS DA OCUPAÇÃO DO SOLO DE SALVADOR

A cidade do Salvador, composta por uma porção continental e ilhas, situa-se na entrada da Baía de Todos os Santos. A forma triangular da península, cercada a oeste, sul e leste pelo mar, revelou-se problemática, pois limita e dirige as possibilidades de expansão da cidade às direções norte e nordeste. Nessas direções, a continuidade do assentamento sofre também restrições em função da localização do complexo aeroportuário, do ambiente de dunas do litoral, de áreas de conservação ambiental e pelas instalações industriais.

Ao longo da sua história, a cidade do Salvador alternou períodos de apogeu com outros de estagnação total. Essas oscilações repercutiram na sua conformação urbana, hoje caracterizada por uma dupla face: de um lado, um centro moderno e do outro, segregação espacial e exclusão social.

O processo de intensas transformações urbanas teve seu início ainda nos anos 40, quando da afluência de trabalhadores rurais dispensados pela decadente cultura açucareira do Recôncavo e a estabilização da cultura do cacau no sul da Bahia. Conseqüentemente, a população de baixa renda sem perspectiva de solução para conseguir moradia, buscou, na invasão de terrenos públicos ou privados, uma saída para resolver sua crise habitacional, provocando o crescimento por habitação subnormal.

Contudo, essa população beneficiou-se com a ocupação espontânea e consentida de terrenos privados na periferia urbana, e, dessa forma, progrediram os “bairros pobres” localizados nos vales que circundam os bairros residenciais de classe média e alta, ou em pontos afastados do centro.

A expansão urbana de Salvador foi influenciada também por intervenções na infra-estrutura municipal, que forçaram a inserção do novo eixo viário através da implantação do aeroporto, do Centro Administrativo da Bahia - CAB, da Estação Rodoviária e a abertura de novas avenidas que se tornaram fatores decisivos para o surgimento de conjuntos habitacionais e a ocupação de espaços, até então eminentemente rurais, distantes do centro da cidade.

Verifica-se ainda que a expansão da cidade foi influenciada pelas transformações no sistema econômico local, na década de cinquenta, com a implantação da Refinaria Landolfo Alves, no Município de Candeias, seguida do processo de industrialização da região metropolitana de Salvador.

Sob o impacto do crescimento demográfico, a pressão da demanda por moradias nos anos 80 faz surgir, com maior vigor, os conjuntos habitacionais na acelerada expansão periférica das fronteiras urbanas.

Acompanham a expansão imobiliária as diversas atividades econômicas que, em pouco mais de uma década, a cidade de um único centro, deu lugar a uma estrutura urbana complexa, com múltiplas áreas de concentração de atividades.

## **DISPONIBILIDADE DE TERRENOS PARA A IMPLANTAÇÃO DE EHIS**

Salvador é uma cidade que apresenta pouca oferta de terrenos apropriados para implantação de EHIS, considerando que a matéria-prima da indústria imobiliária é o chamado “terreno edificável”, ou seja, um lote suficientemente grande para comportar uma construção, com zoneamento adequado, livre de tombamentos, preservações, desapropriações e possuindo documentação em ordem.

Além disso, para que tenha condições de suportar o desenvolvimento imobiliário, o terreno deve ter bom acesso, topografia apropriada e ser servido por infra-estrutura urbana completa, inclusive esgoto e iluminação pública. Também, deve ser bem atendido por transportes coletivos e situar-se na vizinhança imediata de escolas e de espaços destinados ao lazer. Segundo o ponto de vista dos empresários do mercado imobiliário, o ideal seria que os terrenos edificáveis fossem planos e de formato regular, pois exigiriam menor custo final dos produtos disponíveis para o mercado; como em Salvador essa condição é extremamente rara, devido ao relevo e ao sistema capilar de acesso, os terrenos que são localizados em áreas que cumprem os requisitos acima expostos, têm preços muito elevados, tornando-os proibitivos para a implantação de conjuntos HIS.

No território municipal, que está dividido em 17 regiões administrativas, os vazios remanescentes, que representam as áreas onde predominam espaços contínuos de grandes proporções consideradas áreas de expansão urbana, estão localizados somente em 4 regiões. Em dez regiões, a ocupação do solo apresenta grande continuidade, e os vazios remanescentes representavam, em 1998, apenas 5% da área total.

Outro fator que pressiona a oferta de terrenos e que tem resultado na escassez progressiva de áreas vazias disponíveis é o grau avançado de ocupação do território do município em sua porção continental, representado por uma densidade bruta populacional da ordem de 78 hab/ha em 2000 (SALVADOR, 2000b).

Essa tendência de pressão para ocupação de novos espaços urbanos leva consigo um processo de estrangulamento do equilíbrio socioambiental a tal ponto que as necessidades por investimentos em equipamentos urbanos e de infra-estrutura, se tornam cada vez maiores em metrópoles como a cidade do Salvador, onde em 30 anos, a população cresceu de 1 007 195 habitantes, em 1970, para 2 443 107 em 2000 (IBGE, 2003).

Finalmente, considerando as condições como foram feitas as ocupações do solo no município de Salvador, o PPDU, após estudos e análise das tendências, prevê o preenchimento de todo o vazio continental para o horizonte de 2015 e que algumas regiões só admitem o incremento projetado com aumento da densidade bruta da ocupação.

Os agentes da produção imobiliária e suas inter-relações

Os agentes mencionados neste trabalho são os responsáveis diretos pela execução de programas e projetos desenvolvidos no sentido de tornar a moradia uma condição fundamental para a existência humana.

Na produção imobiliária propriamente dita, verificou-se que interagem agentes do setor público (governos federal, estadual e municipal), privado (empresários e cooperativas) e financeiro. Os agentes privados, representados principalmente pelos empresários das incorporadoras, construtoras e corretoras, fazem parte da dinâmica da produção e comercialização dos imóveis. Verifica-se que os interesses privados são regidos por controles públicos e legislação específica.

Os agentes públicos influenciam o mercado de moradia, regendo o uso e ocupação do solo para as suas mais diferentes utilizações, por um largo e complexo processo de em nível federal, estadual e municipal. Do ponto de vista da oferta, verifica-se que há uma grande dependência da ação do setor público na provisão de infra-estrutura e no estabelecimento do sistema regulatório. Segundo a Universidade Federal do Rio de Janeiro (2001), nada influencia mais a eficiência e a capacidade de resposta da oferta de moradias, do que a estrutura regulatória e legal na qual os produtores de moradia operam.

Verificou-se com este trabalho que os principais entraves a uma maior agilidade dos processos de aprovações dizem respeito à tramitação em várias instâncias governamentais ou à exigência de grande número de documentos, portanto, para melhor entender essa situação é necessária uma apresentação sumária das atuações operacionais e instrumentos destinados a controlar o parcelamento, o uso e a ocupação nos três níveis de regulação:

## **A) FEDERAL**

Basicamente, existe a Lei Lehman<sup>2</sup>, que disciplina o sistema de registros de imóveis, impondo restrições ao parcelamento do solo, com alcance nacional. Dessa área federal emanam, também, outras restrições, envolvendo o Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), que tem o poder de tomar imóveis e de fixar restrições para o seu entorno, acarretando deformações pontuais na estrutura dos valores dos imóveis praticados; o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), com poder para restringir a expansão urbana, por motivos ambientais e a Superintendência do Patrimônio da União (SPU), que interfere de maneira notável nos municípios litorâneos, em função dos chamados “terrenos de marinha”.

## **B) ESTADUAL**

No município de Salvador, o estado controla a distribuição de água e a coleta de esgotos através da Empresa Baiana de Águas e Saneamento Básico S.A (EMBASA), todavia, a rede de energia elétrica é controlada pela Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia (COELBA) e as restrições aplicáveis às áreas de proteção ambiental são de responsabilidade do Conselho de Recursos Ambientais (CRA).

## **C) MUNICIPAL**

Neste nível, existe um Plano Diretor que orienta o desenvolvimento da cidade. Superadas as restrições impostas pelos níveis federal e estadual, passa-se pelos sistemas normativos do parcelamento, o uso e a ocupação do solo através da Superintendência de Controle do Ordenamento do Solo ( SUCOM), que é o órgão responsável pelo licenciamento e fiscalização de edificações e obras no município.

Alguns desses instrumentos são o zoneamento, com um conjunto de regulamentações, que prescrevem os tipos de uso adequados a cada porção do território. A partir do zoneamento, instituem-se os parâmetros de ocupação do solo, diferenciados segundo as zonas (taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento do terreno, gabarito, altura máxima da edificação). Por último, o parcelamento do solo define-se por um conjunto de normas que estabelecem parâmetros para os processos de loteamento e desmembramento de terrenos (tamanho mínimo do lote, as áreas de doação obrigatória).

A complexidade da legislação e os procedimentos para aprovações requerem a tramitação da documentação por vários órgãos, tornando-a complexa e produzindo um processo de aquisição de certidões obscuro, tortuoso, caro, e validade curta, com prazos de análise diferentes que se prolongam no tempo, fortalecendo “o poder dos funcionários” e dos “despachantes”, intermediários especializados nos conhecimentos burocráticos.

A CEF é a única instituição pública com disponibilidade de recursos aplicáveis em programas voltados para habitação a fim de atender as demandas dos diversos segmentos sociais, o que a transforma em um “novo Banco Nacional de Habitação (BNH)”, talvez, atuando de modo mais eficiente e barato, na medida em que eliminou os intermediários ao serem os financiamentos repassados diretamente aos mutuários finais e não mais às construtoras; dessa forma, elas participam como administradoras dos empreendimentos.

Os programas financiados pela CEF surgem com a intenção de estimular a produção de novas moradias para atender à demanda existente nos grandes aglomerados urbanos. Alguns programas institucionais são comandados pelo governo federal, com diretrizes que vêm de Brasília. Outros programas são executados em parcerias com o governo federal, prefeituras e estados, o que demanda a articulação dessas instituições públicas com as de natureza privada.

Segundo Salvador (2000c), quando se analisa o complexo processo de produção e comercialização de moradias de âmbito social no município de Salvador, depara-se de um modo geral, com um conjunto de dificuldades que permeiam o tecido empresarial considerando os seguintes aspectos:

O mercado imobiliário de Salvador é incipiente e, com raras e notáveis exceções, formado por empresas ainda pouco profissionalizadas, sendo administradas de forma empírica. Mais de um terço da produção está nas mãos de apenas três grupos econômicos, denotando forte concentração e alto risco.

As incorporadoras tradicionais praticamente não existem, ou são frágeis, produzindo inquietação e insegurança. As construtoras quase sempre acompanham o mesmo processo, já que, na maioria dos casos, são controladas pelas incorporadoras.

Quando as empresas são entendidas apenas como fonte de lucros especulativos, os capitais migram do setor imobiliário para outros (e vice-versa), ao sabor das taxas de juros ou especulações em bolsas, *commodities*, câmbio, etc. Essa postura é indesejável e, inevitavelmente, contribui para a decadência e a falência de inúmeras empresas do setor.

Mais da metade da área urbanizada, em Salvador, é ocupada por habitações precárias, em áreas de risco. Os empresários, contudo, não se apercebem disso. Ao mencionar demandas não atendidas, levam em conta apenas as classes média e alta. Não são capazes de correlacionar a sub-habitação com o déficit habitacional. Não são capazes de reconhecer o papel do empresário no atendimento desta demanda que, segundo eles, seria de responsabilidade exclusiva do setor público.

A legislação do zoneamento é entendida apenas como um estorvo ao desenvolvimento imobiliário e uma espécie de reserva de valor para efeitos de ordem política. De modo geral, as reivindicações ficam restritas ao aumento dos coeficientes e dos gabaritos, sobretudo ao longo da orla.

O Estado da Bahia é pobre em insumos para a construção civil. Estima-se que mais de 90% do valor dos materiais são provenientes de outros estados, encarecendo o custo final das obras.

A atuação dos agentes envolvidos na produção HIS em Salvador: suas políticas e programas

Os principais agentes que atuaram ou vêm atuando nesse segmento têm sido o governo do estado, através de diversos órgãos como o de Habitação e Urbanização da Bahia (URBIS), a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER), o de Habitação e Melhoramentos da Bahia S.A. (HAMESA), o Instituto de Aposentadoria e Pensões do Estado da Bahia (IAPSEB), o Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOP), o Tesouro Estadual da União, a Prefeitura Municipal de Salvador (PMS), e mais recentemente a Secretaria de Combate à Pobreza e Desigualdade Sociais (SECOMP) e o governo federal através da CEF, como agente financeiro de uma gama de programas habitacionais.

O INOCOOP, instituição privada de interesse público, foi fundado em 1969 e desativou sua produção em 1994, atuando, portanto, durante 25 anos.

A URBIS, criada em 1965, destaca-se como o principal agente do governo do estado apresentando ao longo da sua atuação oscilações na produção de moradias, conforme as

injunções governamentais. Atua preferencialmente na construção de casas dentro da tipologia de tipo embrião.

Durante quase uma década (1987 a 1997), a URBIS não construiu nenhuma unidade habitacional, em função da grave crise financeira interna, pois fica inadimplente com o governo federal, e da extinção do BNH, e nessas circunstâncias passa a assumir parcialmente, e de forma pontual, o papel de executora da política estadual de implantação de equipamentos públicos no interior do estado.

A partir do lançamento pelo governo federal, através da Secretaria de Política Urbana (SEPURB)/CEF, do programa Pró-Moradia, em 1995, do relançamento, em 1996, do Habitar-Brasil e do saneamento financeiro, a URBIS, que se credencia como agente promotor dessas linhas de atuação, volta a trabalhar, em 1997, na questão habitacional, não mais sob a égide de construir conjuntos habitacionais, mas na urbanização de áreas carentes de infra-estrutura, serviços e equipamentos urbanos e inicia os estudos para implantação do projeto Viver Melhor, designação adotada pelo governo estadual para esse novo tipo de intervenção na questão habitacional. A URBIS durou de 1965 até 1998, quando foi promulgada a sua liquidação.

A AMESA, surgida em 1974 com a finalidade única de atuar em Alagados e com o objetivo principal de urbanizar a área, criou uma base física destinada, especificamente, a essa intervenção, posteriormente, foi transformada em HAMESA (1982), tendo seu âmbito de ação expandido para todo o estado.

O IAPSEB, extinto em 1998, teve curta atuação na área habitacional (de 1967 a 1969) e trabalhou, exclusivamente, na construção de apartamentos para serem comercializados com os funcionários do estado.

O título de Tesouro Estadual foi responsável pelas intervenções, que se acredita, tenham sido custeadas com o orçamento estadual e que consistiam basicamente na construção de casas para reassentar os deslocados da Av. Contorno (solar da União) e do Clube Costa Azul.

A CONDER que foi criada em 1998, vinculada à Secretaria de Planejamento Ciência e Tecnologia (SEPLANTEC), é o

órgão executor no estado das intervenções com urbanização e trabalho social fundamentado na participação comunitária e desenvolvido em três eixos: Organização Comunitária, Educação Ambiental e Geração de Trabalho e Renda.

A atuação da PMS caracteriza-se como emergencial, e não como uma política. Atuou principalmente na produção de lotes urbanizados e vinha apresentando uma produtividade ascendente, porém, na década de 90/2000, praticamente não implantou quase nada. A expressiva participação da prefeitura nesses programas vem ganhando importância do ponto de vista da ação social, em razão de ser a legalização da posse da terra uma exigência da CEF para acesso aos programas de financiamento de construção ou melhoria de moradias.

A PMS só retoma a questão da habitação de interesse social em janeiro de 2001, com a criação da Secretaria de Habitação (SEHAB), trabalha na criação do plano de habitação, identificando três linhas de atuação, a saber, elas nas áreas de regularização fundiária, de construção de ofertas de novas habitações e na urbanização de áreas subnormais.

A SECOMP, criada através da lei 7.988, de 21.12.2001, é uma iniciativa pioneira do Governo da Bahia, com o objetivo de reduzir a exclusão social e enfrentar o desafio de combater as causas e os efeitos da pobreza.

A partir de 1995/1996, o governo federal, através da CEF, voltou a atuar no mercado habitacional financiando diversos tipos de programas, dos quais destacam-se o Habitar-Brasil e o Pró-Moradia, destinados à população de baixa renda, a Carta de Crédito Associativa/FGTS e o PAR, para os estratos médio e médio-baixo, e o Programa de Demanda Caracterizada da CEF (PRODECAR), que atua nas faixas superiores de renda.

Apesar das declarações de intenções e das diversas tentativas de baratear os custos, o sistema, como um todo, mesmo produzindo um significativo número de unidades em Salvador, praticamente não conseguiu atender o público alvo, nem no caso da URBIS, cujos custos finais não permitiram preço de venda ao mutuário com renda entre 5 e 7 SM, e muito menos no INOCOOP, que terminou produzindo imóveis com preços finais somente para famílias dos estratos médios da sociedade com renda superior a 10 SM.

A CEF concentrou-se no financiamento direto ao comprador, através de diversas linhas de crédito imobiliário, eliminando assim os intermediários que encareciam o custo final dos empreendimentos, mas, por sua vez, também não conseguiu atuar junto às famílias com renda entre 0 e 5 salários mínimos, a não ser através do programa Viver Melhor.

Enfim, as inúmeras alterações do sistema de financiamento da habitação com a proliferação e rápida extinção de programas de moradias, a deterioração prematura de grande parte das unidades postas em oferta, bem como as oscilações freqüentes quanto a uma participação maior ou menor das diferentes esferas de governo, demonstram o grau de fragilidade das tentativas do Poder Público no sentido de prover habitação compatível com o nível da demanda.

## **OS PROGRAMAS HIS**

No segmento da construção HIS, em Salvador, as autoridades governamentais vêm timidamente implementando diversos programas, cuja finalidade é proporcionar moradia e melhores condições habitacionais às populações de baixa renda e àquelas que vivem em condições de subnormalidade.

No Quadro 1, em anexo, estão descritos os diversos programas institucionais que por suas características buscam atender as demandas habitacionais das famílias com faixa de renda variável entre 0 e 5 SM, no Estado da Bahia.

Cada um desses programas possui especificidades e procedimentos para obtenção de financiamento, os quais não serão detalhados neste trabalho.

Observou-se uma significativa mudança nas práticas governamentais a partir da implantação pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República – SEPUR, através da CEF, dos programas HABITAR BRASIL e PRÓ-MORADIA, a partir de 1995/1996, que, no caso da Bahia, adotaram a designação de VIVER MELHOR.

Essa mudança consiste, fundamentalmente, não mais na construção exclusiva de conjuntos de casas ou apartamentos e, sim, na urbanização<sup>4</sup> de áreas faveladas, onde a produção

de unidades é quase acidental e decorrente da necessidade de remoção de casas das áreas de risco ou para atender necessidades viárias ou de implantação de áreas verdes e equipamentos sociais. Para tanto, a citada mudança é importante, pois implica uma tentativa de adotar-se uma abordagem conceitual mais ampla, o bairro, e não mais e apenas a visão quantitativa, isolada e dispersa, construção de conjuntos habitacionais.

Em relação aos programas da PMS, alguns resultaram da iniciativa da própria prefeitura, mesmo contando com recursos externos, outros foram decorrentes de programas do BNH, e em alguns casos, houve também a implantação de embriões, para atender os deslocamentos de famílias atingidas por situações de risco.

A partir da criação da SEHAB, foram instituídos vários programas e projetos, por exemplo, a melhoria de habitação, a construção de unidades habitacionais e sanitárias, regularização fundiária e engenharia pública, que estão destinados a atender aos moradores de baixa renda que desejam construir. Todavia, encontra-se em estudo a proposta de um trabalho no programa PSH mediante o financiamento da CEF. Aquela Secretaria, em parceria com a CEF, é a responsável pela indicação das áreas prioritárias para a realização dos empreendimentos tipo PAR e pela seleção das famílias que serão beneficiadas.

A SECOMP, no seu plano de ação, tem a moradia como uma das áreas básicas para 2002-2003, que serão construídas através de uma parceria com a CONDER. Além das unidades habitacionais, o programa inclui os equipamentos, como, creche, escola, posto de saúde, igreja, uma unidade de atendimento social e casas com possibilidade de implantação de pontos de comércio.

A SECOMP, em parceria com a PMS, também atua no Programa de Melhorias Habitacionais para moradores de bairros populares de Salvador. O Programa inclui serviços nas instalações sanitárias, hidráulicas e elétricas das moradias, além de reboco e pintura das fachadas.

## O DÉFICIT HABITACIONAL E A PRODUÇÃO DA MORADIA

Os dados apresentados na Tabela 1 dão lugar a se concluir que o déficit acumulado é mais significativo para as famílias com até 5 SM de renda mensal. Nas famílias com renda entre 5 e 10 SM, em diante, aumenta o superávit de domicílios, em relação às outras de renda mais baixa.

Verifica-se, nesse caso, que qualquer programa que venha a ser desenvolvido, não levando em consideração a demanda das famílias que ganham até 1 SM e as sem rendimento, estará ignorando 51,3% do déficit habitacional. Se for incorporada a demanda dos que ganham até 2 SM, o estrato atingirá 73,4% do total e, até três, atinge-se o impressionante percentual de 88,6%. Considerando-se famílias com renda até 5 SM, a proporção do déficit atinge 96,7%. Esse é um dos entraves de difícil solução para equacionar o déficit habitacional da cidade do Salvador.

Conforme os dados apresentados na Tabela 1, para a Região Metropolitana de Salvador – RMS, estima-se um significativo déficit de 112.075 unidades domiciliares, e os programas que atendem às famílias com renda entre 3 e 5 SM atingem apenas 8,1% do déficit acumulado (SALVADOR, 2000a).

Ao verificar a ocupação territorial para uso residencial de acordo com os alvarás, observa-se que a sua distribuição atua privilegiando certas regiões da cidade do Salvador, conforme demonstra a Tabela 2.

Assim, a maior expansão de área construída para residências deu-se nas regiões da Pituba e Itapuã representando 30,8% e 22,71%, respectivamente, do total das áreas construídas nesse período, em ambas predominando a oferta de habitações pela iniciativa privada.

Quando se analisam as regiões onde predominam as rendas mais baixas, as mesmas demandam maior quantidade de habitações, a exemplo de Cajazeiras, notando então que, no período entre 1994/2000, conforme Tabela 2, foram concedidos apenas 6,35% dos alvarás expedidos pela Prefeitura Municipal do Salvador, mesmo assim, desse total, muitas das construções foram realizadas no sentido de melhorar a urbanização de

favelas, que surgiram através da invasão dos terrenos públicos, muitos pertencentes à Habitação e Urbanização da Bahia - URBIS, e em menor quantidade, aparecem as construções destinadas ao aluguel financiadas pelo PAR.

A Tabela 2 contém informações interessantes a respeito das condições de moradias, como se verifica a situação de Valéria em que o submercado de habitação, a partir das concessões dos alvarás, chega apenas a 0,64%, Itapagipe, 0,51%, São Caetano, 0,37%, Liberdade, 0,25%, e Subúrbio Ferroviário, 1,02%, nessas áreas está concentrado o maior desequilíbrio habitacional do município de Salvador. A explicação desse comportamento da oferta de moradia é que os agentes privados não se mostram dispostos a investir nesses locais, considerando que esses negócios são de baixo retorno e de risco elevado, indo obviamente o capital privado irá fluir para regiões de poder aquisitivo melhor.

Para compensar o desequilíbrio entre a oferta e a demanda por moradia, o poder público tenta minimizá-lo através de diversos programas, como por exemplo, o Pro-Moradia e o PAR, que foi implantado em Cajazeiras e Pau da Lima. Nessas regiões, conforme a Tabela 2, concentraram-se 6,35% e 2,40% do total dos alvarás de construção concedidos.

## **A RENDA COMO LIMITANTE DE OPORTUNIDADES PARA PROMOVER PROGRAMAS HIS**

Os programas habitacionais muitas vezes tendem a perder a eficácia por fatores externos a eles, principalmente pela dinâmica socioeconômica da população atendida. Portanto, as iniciativas recentes vêm buscando articular, de forma dinâmica, os programas habitacionais com as ações na área da saúde, da educação, da promoção de atividades esportivas e culturais e, principalmente, na área de trabalho e renda.

Depreende-se, do que se expôs até aqui, que constitui uma a renda constitui-se uma variável de extrema importância para a sustentabilidade dos programas de habitação social e está diretamente relacionada com a oferta de empregos gerados na sociedade.

Em Salvador, a incapacidade de aquisição de imóveis provocada pelo desemprego e os baixos níveis de renda foram agravados a partir da década de 90 com a recessão conjuntural da economia brasileira iniciada com a crise do plano real.

Na RMS, as taxas de desemprego superaram as encontradas nas principais regiões metropolitanas do país, estimando-se, em julho de 2003, aproximadamente em 30% da População Economicamente Ativa (PEA) (IMICNEGÓCIOS, 2003).

Alguns indicadores de renda, importantes para se entender o comportamento dos demandantes por habitação social, revelam que, em 1991, 6,7% do total dos chefes de família não tinham quaisquer rendimentos, a renda estava claramente concentrada em apenas seis regiões com quase 60% da renda dos chefes de família e apenas 16% deles concentravam mais de 38% da renda.

As perspectivas apresentadas pelo plano diretor do município do Salvador (SALVADOR, 2002), para o período 2000/2013, são de que continuará a se agravar a desigualdade distributiva espacial de renda, aumentando as diferenças entre as regiões. Nas regiões de renda hegemônica maior (onde se localizam os novos vetores de crescimento da cidade), como a Pituba, haverá maior crescimento da renda do que nas regiões onde a renda hegemônica é menor (onde se localiza déficit habitacional mais significativo aumentará a população, por exemplo, em Valéria, São Caetano e nos Subúrbios Ferroviários.

O que vem de ser declarado para a existência de uma crise de renda e de emprego, provocados pelas políticas macroeconômicas do país, que tem criado sérios entraves para o mercado de HIS e coloca em risco o efeito multiplicador dos investimentos, que implica a retração no mercado.

## **OS FATORES LIMITANTES DA OFERTA DE HIS NA VISÃO DOS AGENTES ENVOLVIDOS NA PRODUÇÃO DE MORADIAS**

As entrevistas realizadas entre os agentes de produção de moradia visaram colher informações sobre os fatores que permeiam

o ambiente de HIS e que dificultam a oferta de imóveis nesse mercado.

Os respondentes disseram que não há sustentabilidade nos programas HIS, porque as políticas públicas não oferecem segurança para que eles tenham continuidade dos mesmos. Alguns empresários deixaram bem claras as dificuldades do setor para ampliar suas ações, alegando que, no caso do PAR, o preço de contratação dos empreendimentos é apertado principalmente em Salvador, cujas peculiaridades urbanas (topografia, falta de infra-estrutura, localização, preços dos terrenos, etc.) oneram os custos operacionais, colocando em risco o negócio.

A colocação acima dá a entender que existe uma situação paradoxal, pois os empresários também disseram que, atuando nesse tipo de empreendimento, conseguem obter uma margem mínima de lucro, suficiente para funcionar seu negócio, como se fosse seu capital de giro, assegurando seu fluxo de caixa, mantendo a empresa operando mesmo sem outras obras, e para atenuar as diferenças entre custo e preço, eles têm procurado diferentes alternativas, como, gerenciar melhor os empreendimentos buscando parcerias com os fornecedores, métodos construtivos mais eficientes, etc.

Por outro lado, os respondentes que vêm atuando na HIS nos últimos anos afirmam que as mudanças gerenciais ocorridas, enfatizando a quebra dos paradigmas para fazer melhor e barato, não foram ainda suficientes para amortecer os efeitos da inflação incidente sobre os insumos que não pararam de subir, e se continuar fixo o preço de contratação, chegará o momento em que se tornará inviável continuar operando no mercado.

Os entrevistados foram enfáticos em afirmar que as políticas voltadas para a concessão de financiamentos e créditos para o setor exigem maior liquidez dos produtores e capacidade de pagamentos dos demandantes, no entanto esses últimos vivem uma crise de renda e desemprego estando, em geral, inadimplentes com seus compromissos, daí que 40% dos pleiteantes têm restrições cadastrais no sistema financeiro. Em Salvador, concentra-se um dos maiores índices de inadimplência e de desemprego do país.

Continuaram os declarantes dizendo que um dos problemas que mais dificultam a comercialização dos empreendimentos é a alta reprovação do cliente, em torno de 35%, decorrente da rigidez com que a CEF efetua a análise de créditos. Como o índice de reprovação é alto, os empresários, para poder caracterizar a demanda e pleitear o financiamento, têm que dobrar o esforço de marketing para vender a mesma unidade habitacional, gerando um custo adicional e sem a certeza do empreendimento ser contratado. Alguns entrevistados disseram estar cientes de que não é um problema provocado pela CEF.

Segundo os representantes entrevistados da CEF, o perfil dos pleiteantes levou os financiadores a tomarem medidas para reduzir o impacto de inadimplência do setor, que na CEF já estava em percentuais bem acima da média de mercado. Por exigência do Governo Federal, isso teve de ser solucionado, para salvar as pessoas que não tinham ainda obtido o financiamento habitacional e concordaram em que, a partir da criação SIRIC (modelo estatístico que trabalha fortemente a inadimplência, mas que é ajustável), os critérios de aprovação estão mais rígidos, e que alguns detalhes internos do sistema não são nem podem ser transparentes para evitar manipulação de informação.

Apesar de alguns respondentes terem mencionado a morosidade dos processos como fator que dificulta a contratação devido à burocracia da CEF, outros apresentaram argumentos divergentes, ao colocar que a entrega da lista de documentos incompleta é o que gera o atraso e, conseqüentemente, a perda de validade das aprovações dos órgãos normativos.

Por outro lado, os custos para as aprovações junto aos órgãos são altos, por isso as empresas só querem efetivá-las quando têm certeza de que estão aprovadas do ponto de vista técnico, jurídico e de mercado. Isso por sua vez se constitui numa dificuldade para a CEF, porque ela tem uma operação pronta esperando aprovação dos órgãos para liberar a contratação.

Outro problema apresentado pelos entrevistados diz respeito à regularização fundiária na Bahia, que é o maior entrave de indeferimento dos empreendimentos junto à CEF. Esses

processos esbarram na morosidade da justiça, vários deles em tramitação há mais de 30 anos sem se conseguir a titulação (escritura). Esse fato impede a utilização de boa parte do estoque de terreno que o governo do estado possui, facilitando o surgimento de novas áreas subnormais, além disso, gera problemas com relação aos impostos, pois o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) de todas estas áreas está sendo cobrado da CONDER o que pode convertê-la em grande devedora da prefeitura.

Os financiamentos dos programas HIS podem contribuir para a baixa oferta de moradias, as quais, por serem provenientes de fontes internas, externas e doações (feitas por pessoas físicas ou jurídicas), exigem dos dirigentes públicos maiores articulações e agilidade entre eles, para gerenciar produtivamente o capital, evitando demoras e indefinição nos procedimentos de formalização e alocação dos recursos.

Finalmente, o que todos entrevistados disseram tem muitos aspectos em comum e faz retomar a discussão dos parâmetros de uma política de investimentos para implantar e consolidar um programa de longo prazo na área de construção de moradias de interesse social. Mas, no caso específico da interpretação das informações, as implicações que dificultam a expansão da oferta de HIS vão desde o modelo de gestão dos recursos disponíveis até o tipo de empresa que opera nesse mercado, desenvolvendo suas relações dentro de um complexo e intrincado sistema de organização e controles burocráticos.

Diante do exposto, conseguiu-se identificar algumas variáveis que desestruturam o mercado HIS e quais são as consequências provocadas por elas. Essas variáveis, conforme o Quadro 2, são responsáveis também pela crise da oferta de habitação destinada à população de baixa renda em Salvador. Como pode ser observado nesse quadro, muitas dessas variáveis são condições preexistentes e não mudam, independente das intervenções dos operadores de mercado ou das políticas públicas, por exemplo, as condições topográficas ou, a médio prazo, a renda dos demandantes.

## CONCLUSÃO

As questões que foram discutidas neste trabalho procuraram identificar as principais limitantes da oferta de imóveis de interesse social em Salvador e mostrar como as inter-relações entre os agentes operadores do mercado de habitações podem dinamizar ou restringir essa oferta.

O que chama bastante a atenção para essa discussão é que uma das condições básicas para a produção de HIS é a oferta de áreas urbanas adequadas, no caso de Salvador, as limitações de espaço geográfico e sua topografia impõem dois grandes desafios: a localização e a urbanização, conferindo-lhe, dessa forma, o *status* de ser uma matéria-prima estratégica para o desenvolvimento de moradia social, pois são esses elementos os que oneram os custos da construção.

A valorização ou desvalorização dos terrenos está ligada aos fatores de ocupação do solo da cidade do Salvador, a qual não se pode expandir aproveitando as melhores oportunidades topográficas, mas, sim, os custos mais baixos, e, apesar de existirem grandes vazios urbanos em regiões, como, subúrbios ferroviários, Itapuã, Tancredo Neves entre outras, grande parte deste território está comprometida, seja pela presença de parques ou por restrições ambientais, reduzindo as possibilidades de expansão urbana nessas regiões.

Dessa forma, as populações de menor poder aquisitivo não encontram no mercado ofertas compatíveis com sua demanda por moradia. Assim, através dessa complexidade é que prosperam, na cidade de Salvador, as aglomerações subnormais, a exemplo de conjuntos de barracos e casas precárias, que ocupam, até hoje, terrenos clandestinos de propriedade pública ou particular, dispostas em geral de forma desordenada e densa, carentes em sua maioria de serviços públicos essenciais.

Tentando redirecionar essa questão, a partir dos anos 70 implantaram-se alguns programas cujo objetivo era reduzir o déficit habitacional em Salvador e diminuir a pressão da demanda agregada por habitação social, no entanto, esse esforço não contribuiu o suficiente para sanar as dificuldades rema-

nescentes e crônicas da população soteropolitana, que dizem respeito a questões mais amplas, por exemplo, a necessidade de readequação da política urbana de longo prazo (principalmente da ocupação e legalização do solo), a inelasticidade da oferta de áreas apropriadas, a incapacidade da população de gerar renda. Associa-se ainda a esses fatores:

a) a complexidade da produção da habitação e da sua disponibilização para os segmentos populacionais demandatários;

b) a persistente inelasticidade da renda das populações mais carentes e a sua crescente concentração;

c) a impotência demonstrada pelos órgãos de controle para lidar com o mercado fundiário ilegal e para prevenir a ocorrência de processo de exclusão espacial.

Essa complexidade se aprofunda mais ainda pelo excesso de procedimentos burocráticos para o licenciamento de loteamentos e construções, que geram perda de tempo e entraves administrativos, emperrando mais ainda a oferta de terra ou de habitação dentro da legalidade. Muito embora exista um sistema de controle para permitir a melhoria e a construção de habitação, estima-se em geral que mais de 35% das construções em Salvador não se enquadram nos parâmetros legais.

A legalização torna-se de grande importância do ponto de vista da ação social e em razão de ser a posse da terra uma exigência da CEF para acesso aos programas de financiamento de construção e/ou melhoria de moradias.

As análises feitas neste trabalho verificaram as questões relativas às políticas públicas, onde o governo como agente principal não dispõe de instrumentos administrativos, técnicos e medidas institucionais apropriadas para atuar de forma mais eficaz nesse segmento, necessitando também de esforços e cooperação das entidades públicas entre si e com os agentes privados, no sentido de melhorar as inter-relações, para que contribuam efetivamente no desenvolvimento de uma cultura apropriada de política habitacional urbana, que busca minimizar, de forma parcial, as irregularidades sistêmicas que terminam afetando a população de baixa renda.

Todo esse contexto tem sido discutido em vários setores da sociedade organizada e está inserido nas preocupações

das agências de desenvolvimento urbano, dos empresários ou financiadores, todavia as ações empreendidas para mudar esse panorama estão aquém das demandas sociais.

Fica evidente que a questão da moradia no município do Salvador constitui um dos grandes desafios, para os próximos 10 anos, que os gestores públicos terão como finalidade minimizar o quadro de desigualdades e carências que têm marcado a situação do setor de habitação social nos últimos trinta anos.

## **LIMITING ELEMENTS IN AFFORDABLE HOUSING OFFER IN THE CITY OF SALVADOR**

***ABSTRACT** — In a metropolis like Salvador, with a large population density, to build affordable housing is crucial to improve the living conditions of the population, and to assist with social demands. This work seeks to identify some difficulties regarding this type of housing, interviewing the representatives of the governmental organs, class entities and related entrepreneurs in the real estate industry. The crisis of income and employment of the population, the shortage and high cost of lands for building, lack of managerial administration, of coherence and direction of public policies, of land regulation and legalization, have been presented as unstructured elements for implantation of those enterprises.*

**KEY WORDS:** *Affordable housing; Real estate market; Social demand.*

## **NOTAS**

<sup>1</sup> Para fins deste trabalho, adotou-se o conceito do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) (SALVADOR, 2002) da cidade do Salvador: “habitação de interesse social aquela voltada para o atendimento da população com renda familiar de até cinco salários mínimos, ou que mora em assentamentos de ocupação precária ou popular adensada”.

<sup>2</sup> O Governo Federal, na tentativa de reverter o quadro de deterioração urbano-ambiental das cidades, instituiu a Lei n° 6 766/79,

dispondo sobre o parcelamento do solo urbano, estabelecendo exigências mínimas de padrões urbanísticos necessários para aprovar a implantação do loteamento urbano, essa lei ficou conhecida como a Lei Lehman (PÓLIS, 2003).

<sup>3</sup> A legislação do PSH foi de 2001, mas o recurso para o investimento chegou em 2002, o produto foi apresentado para diversas prefeituras e para a Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia. Por ser um programa recente, na época da realização deste trabalho, estavam-se fazendo as articulações para viabilizá-lo.

<sup>4</sup> Entendida como a dotação de infra-estrutura e serviços urbanos e reordenamento espacial desses aglomerados.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 10520**: apresentação de citações em documentos: procedimentos. Rio de Janeiro, 1988.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023**: informações e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro, 2003.

IMICNEGÓCIOS. **Governo da Bahia tenta combater o desemprego**. 2003. Disponível em: <<http://www2.conteudoeconomico.com.br>>. Acesso em: 14 out. 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Banco de dados sobre o município de Salvador**. Salvador. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 2 set. 2003.

PÓLIS - ESTUDOS ASSESSORIA E FORMAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS PARCELAMENTO DO SOLO URBANO. **Lei Lehman**. Disponível em: <<http://www.polis.org.br>>. Acesso em: 14 out. 2003.

SALVADOR SEPLAN / COPLAN. **Habitação em Salvador**. Salvador, 2000a. paginação irreg. il. color. graf, tab. mapas e fotos. (Coletânea de Estudos - PDDU).

SALVADOR. SEPLAN; FMLF; URPLAN – Grupo Planejamento Urbanismo Arquitetura. **Padrões de Densidade Populacional e de Ocupação do Solo no Município de Salvador**. Salvador, 2000b. 3v. il. color. (Coletânea de Estudos – PDDU). Conteúdo: v.1- Rela-

tório Final; v. 2- Anexo 1 – Dados Brutos – Planilhas; v. 3- Anexo 2 – Peças Gráficas – Cartografia e Fotografia.

SALVADOR SEPLAN / COPLAN; CETEAD; EMBRAESP. **Setor Imobiliário**. Salvador, 2000c. 4v. il. color. (Coletânea de Estudos – PDDU). Conteúdo: v.1- Produto 1; v.2- Produto 2; v.3- Produto 3 + 2 Anexos; v.4- Produto 4.

SALVADOR. SEPLAN/COPLAN. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – Ambiental - Salvador 2002**: versão preliminar. Salvador, 2002. 4v.

SALVADOR. Secretaria do Planejamento. **Banco de dados sobre o plano diretor de desenvolvimento urbano**. Salvador, 2002. Disponível em: <<http://www.seplam.pms.ba.gov.br>>. Acesso em: 20 set. 2003.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. **Política Municipal de Habitação**: orientações para formulação e implementação. Rio de Janeiro: IPPUR, 2001. (Cadernos do Programa Habitar Brasil/BID, 1).

## ANEXOS

PROGRAMAS	CARACTERÍSTICAS
Morar Melhor (0 – 3 SM)	Fonte de recursos: Orçamento Geral da União – OGU Objetivo: Viabilizar o acesso à moradia, bem como elevar os padrões de habitabilidade e de qualidade de vida da população de baixa renda que vive em localidades urbanas e rurais. É destinado aos governos estaduais, municipais e ao Distrito Federal.
Pró – Moradia (0 – 3 SM)	Fonte de recursos: FGTS. Objetivo: Atender às comunidades com obras e serviços nas áreas de habitação, urbanização, infra-estrutura de equipamentos comunitários. Em paralelo, são desenvolvidos trabalhos sociais. É destinado a estados, municípios, Distrito Federal e companhias de saneamento não dependentes.
Habitare Brasil / BID (0 – 3 SM)	Fonte de recursos: Governo Federal (OGU-40%) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (60%). Objetivo: Melhorar as condições de habitabilidade das famílias residentes em aglomerados subnormais (definição do IBGE, censo 1991), urbanizando essas áreas mediante a implantação de infra-estrutura serviços e equipamentos urbanos, ações de desenvolvimento social e recuperação ambiental. Está destinado aos governos estaduais e municipais.
Programa de Infraestrutura Urbana Pró – Infra (0 – 3 SM)	Fonte de recursos: Orçamento Geral da União – OGU e está destinado aos governos estaduais, municipais e Distrito Federal. Objetivo: melhorar de qualidade de vida mediante modernização do transporte coletivo urbano; melhoria nas vias, sinalização e equipamentos de controle; urbanização de áreas de baixa renda, compreendendo regularização fundiária, dotação de infra-estrutura e desenvolvimento comunitário.
Pró – Saneamento (população em geral)	Fonte de recursos: FGTS Objetivo: Melhorar as condições de saúde e a qualidade de vida da população implantando sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, saneamento integrado PROCANEAR (água, esgotos, drenagem e educação ambiental), desenvolvimento institucional, drenagem urbana e resíduos sólidos. O programa se destina aos governos estaduais, municipais, concessionárias de serviços de saneamento e ao Distrito Federal.
Programa de Melhoramentos Comunitários Pró – Comunidade	Fonte de recursos: FGTS ou recursos próprios da CEF As modalidades do programa são: abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduo sólido, drenagem urbana, melhoramentos em vias públicas, distribuição de energia elétrica, melhorias em áreas de lazer e esporte, construção de equipamentos comunitários. O programa se destina a pessoas físicas e jurídicas.
Programa de Arrendamento Residencial - PAR (0 a 6 SM)	Fonte de recursos: FAR O Programa constitui uma operação de aquisição de empreendimentos habitacionais (construídos, a construir, em construção ou a recuperareformar) para posterior arrendamento (prazo 180 meses) com opção de compra. Esses programas têm como estratégia social comprometer o máximo de R\$ 140,00/mês da renda do trabalhador.
Programa Habitacional para o Servidor Público - PHSP	Os servidores públicos estaduais do Poder Executivo que não possuem casa própria estejam em atividade e sejam efetivos, ocupantes de cargos permanentes, têm direito a crédito habitacional do Governo do Estado da Bahia de, inicialmente, até 90% do valor da prestação, proporcional à renda de cada servidor. Este crédito é concedido durante os quinze anos de arrendamento ou financiamento com a CEF e será cobrado após os quinze anos com taxa de juros 0%, em até mais quinze anos.
Programa de Restauração do Centro Histórico (0 a 6 SM)	Foi iniciado há cerca de dez anos, o Governo do Estado conseguiu integrar as suas ações ao Projeto Monumental do Governo Federal em parceria com o BID. Ao todo serão recuperados 130 imóveis e 7 monumentos tombados como Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Com a recuperação, serão oferecidos 316 apartamentos de um e dois quartos, destinados a famílias de dois a seis salários mínimos, e mais 60 espaços para comércio voltado para habitação (padaria, açougue etc). Os imóveis serão financiados pela CEF, através do PAR.
Programa Aprendendo e Construindo – PAC	Constitui uma alternativa adequada e inovadora de geração de trabalho e renda, com a implementação de cursos de capacitação profissional na área de construção civil, ao tempo em que, aliado a essa proposta, promove a construção de moradias populares.
Programa de Subsídio à Habitação – PSH <sup>4</sup>	Esse programa objetiva tornar acessível a moradia para os segmentos populacionais de renda familiar alcançados pelos programas de financiamento habitacionais de interesse social.

**Quadro 1** - Programas institucionais para atendimento das demandas habitacionais da população de baixa renda no Estado da Bahia

**Tabela 1** - Déficit Domiciliar por Nível de Renda – RMS – 1997 (SALVADOR, 2000a).

NÍVEL DE RENDA EM \$R\$	Nº FAMILIAS (A)	(%)	Nº DOMICÍLIOS (B)	(%)	DÉFICIT (A-B)	DÉFICIT		
						DÉFICIT TOTAL CORRIGIDO*	(%)	(%) ACUM
Sem	43.977	5,2	17.591	2,5	23.386	23.232	22,5	22,5
Até 1	92.094	11,7	72.016	10,1	20.078	32.295	28,8	51,3
De 1 a 2	113.817	14,5	89.744	14,0	14.073	24.716	22,1	73,4
De 2 a 3	106.376	13,5	95.235	13,5	10.141	17.095	15,3	88,8
De 3 a 5	138.177	17,3	131.831	18,4	4.346	9.094	8,1	96,9
De 5 a 10	154.297	17,1	134.709	18,8	-412	1.810	1,6	98,3
De 10 a 20	72.427	9,2	73.688	10,3	-1.261	295	0,3	98,6
Mais de 20	69.733	8,9	69.733	9,8	0	107	0,1	98,7
Sem	19.245	2,5	19.245	2,7	0	1.472	1,3	100,0
<b>Total</b>	<b>785.143</b>	<b>100,0</b>	<b>714.712</b>	<b>100,0</b>	<b>70.371</b>	<b>112.015</b>	<b>100,0</b>	

**Tabela 2** - Total de Alvarás para Construção – 1994/2000. Distribuição da Área Construída por Região Administrativa/Ano (SALVADOR, 2000a).

RA'S	ÁREA CONSTRUÍDA	
	TOTAL	%
I – Centro	46.025,24	1,34
II – Itapagipe	17.781,70	0,51
III – S. Caetano	12.795,38	0,37
IV – Liberdade	8.629,72	0,25
V – Brotas	326.676,12	9,53
VI – Barra	239.864,34	7,00
VII – R. Vermelho	190.907,12	5,57
VIII – Pituba	1.055.459,64	30,80
XIX – Boca do Rio	282.321,47	8,24
X – Itapuã	778.065,32	22,71
XI – Cabula	38.597,85	1,06
XII – Trancredo Neves	73.032,30	2,13
XIII – Pau da Lima	81.954,26	2,40
XIV – Cajazeiras	217.741,87	6,35
XV – Valéria	22.066,74	0,64
XVI – Subúrbio	35.084,85	1,02
<b>TOTAL</b>	<b>3.425.765,73</b>	<b>100</b>

VARIÁVEIS DESESTRUTURANTES	RESULTANTES
<b>CRISE DE RENDA E EMPREGO DOS DEMANDANTES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Comprometimento da renda familiar e incapacidade financeira para honrar as prestações, limitando o acesso a esses imóveis, comprimindo a demanda e tomando a oferta inelástica. Incapacidade de gerar poupança compromete uma das fontes de financiamento.</li> </ul>
<b>ESCASSEZ DE TERRENOS ADEQUADOS PARA IMPLANTAÇÃO DE EHS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pouca flexibilidade para expansão de futuros empreendimentos gera custos elevados da construção, inviabilizando a oferta e aquisição da moradia.</li> <li>▪ Afastamentos dos ambientes de trabalho dos demandantes inviabilizando a relação emprego x moradia aumentando o tempo e despesas de deslocamento.</li> <li>▪ Aumento a demanda por investimentos para ampliar a oferta de serviços e equipamentos urbanos. Pouca racionalização do projeto do produto e inflexibilidade na tipologia das unidades.</li> </ul>
<b>FALTA DE GESTÃO EMPRESARIAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Despreparo dos empresários para atuar neste tipo de mercado, causada pelo pouca profissionalização e falta de organização gerencial e de gestão de métodos construtivos mais eficientes provocam desperdícios e elevação dos custos, reduzindo as margens dos lucros tornando-as menos competitivas, podendo ficar fora do mercado.</li> <li>▪ Falta de um planejamento racional, contínuo e permanente de longo prazo para investimentos e transparência nas regras da programação de recursos.</li> </ul>
<b>FALTA DE COERÊNCIA E DE REDIRECIONAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA HIS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A desatualização das leis normativas cria um aparato pouco eficiente, confuso e inconsistente do ponto de vista urbanístico fortalecendo e legitimando a irregularidade pela sua incapacidade de controlar os principais problemas.</li> <li>▪ O despreparo dos vários níveis da administração pública e a inadequação do marco administrativo regulatório ou normativo, provocado pela não adaptação das leis à realidade locais, gera incapacidade de aplicar as normas em função da precariedade da estrutura de fiscalização e a ausência de instrumentos de incentivo à regulação.</li> <li>▪ Dificuldade na articulação das ações dos órgãos em torno dos programas setoriais, que compartilham objetivos comuns, e a rigidez nos critérios de gestão dos recursos limitam a adoção de formas condizentes com a complexidade dos programas, o que acarreta morosidade nas decisões.</li> </ul>
<b>FALTA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E LEGALIZAÇÃO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ maior entrave de indeferimento dos empreendimentos junto à CEF;</li> <li>▪ impede a utilização de glebas de terrenos públicos;</li> <li>▪ aumenta a complexidade dos processos acarretando custos altos inacessíveis principalmente à população de baixa renda pela má vontade dos cartórios em resolver os problemas de forma ágil e adequada;</li> <li>▪ contribui para as invasões de terrenos públicos e privados.</li> </ul>

**Quadro 2** - Variáveis Desestruturantes do Mercado de Habitação de Interesse Social.